

SÆRUTSKRIFT - KOMMUNEREFORMEN - SLUTTBEHANDLING

Arkivsak: 16/578

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
44/16	Kommunestyret	25.05.2016
52/16	Kommunestyret	23.06.2016

Utskrift sendes til:

Fylkesmannen i Hedmark, Postboks 2034, 2306 Hamar
Kommunene: Tynset, Alvdal, Os, Folldal og Rendalen

Vedlegg:

1. Kommunereform – kommuner i Nord-Østerdal – Rendalen, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal og Os – ØF-rapport 03/2016
2. Kommunereform – kommuner i Nord-Østerdal – Rendalen, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal og Os – Vedlegg til - ØF-rapport 03/2016
3. Kommunereform i Nord-Østerdal – Alvdal, Tynset og Tolga – ØF-notat 05/2016
4. Innbyggerundersøkelse – kommunereformen – Tynset – Alvdal – Os – Tolga – Folldal – Rendalen – TF-rapport nr. 384 – 2016
5. Oppsummering folkemøte i Tolga – 30. mars 2016
6. Framtidig utfordringsbilde i Nord-Østerdal sette fra fylkesmannen i Hedmark

Andre dokumenter i saken:

26.05.2016 MELDING OM POLITISK VEDTAK - 3K - TOLGA, TYNSET OG ALVDAL
SOM EN DEL AV GRUNNLAGET NÅR FREMTIDIG KOMMUNESTRU... I
KOMMUNESTYRET

30.05.2016 KOMMUNEREFORMEN I FJELLREGIONEN OG UTREDNING I REGI AV
ØSTLANDSFORSKING.

02.05.2016 KOMMUNEREFORMEN I FJELLREGIONEN OG UTREDNING I REGI AV
ØSTLANDSFORSKING.

04.05.2016 KOMMUNEREFORM

03.06.2016 SV: KOMMUNEREFORMEN I NORD-ØSTERDAL.

Saksopplysninger:

Regjeringen Solberg la 7. oktober 2013 fram sin politiske plattform – Sundvolden-erklæringen.

Punkt 10 om talte det kommunale med følgende overskrift: **Sterke kommuner for fremtiden**

Følgende stod der, gjengitt sitert:

Kommunene er grunnmuren i det norske demokratiet. Regjeringen vil styrke lokaldemokratiet ved å flytte makt og ansvar til kommunene. Det betyr at folk flest får økt innflytelse over sin egen hverdag og sitt eget lokalmiljø. Kommunene har ansvaret for grunnleggende velferdstjenester, og skal være mest til for de som trenger det mest.

For at kommunene skal kunne ivareta sine oppgaver, er det nødvendig med en robust, forutsigbar og god kommuneøkonomi. Det er behov for en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for fylker og kommuner. Regjeringen vil la den enkelte kommune beholde mer av sine egne skatteinntekter. Blant annet skal kommunene få beholde en del av selskapsskatten der hvor verdiene er skapt. Regjeringen vil styrke økonomien i kommuner med store investeringsbehov som følge av sterk befolkningsvekst. Regjeringen vil gjennomføre endringene gradvis og på en forutsigbar måte.

Det er lokalt man kjenner egne utfordringer best. Regjeringen vil derfor legge til rette for mer lokal tilpasning av arealpolitikken. Fylkesmannens adgang til å overprøve folkevalgtes skjønn reduseres ved at muligheten til å overprøve kommunale vedtak begrenses til legalitetskontroll og klagebehandling. Kommunene skal også tillegges avgjørende vekt i saker om nasjonalparker og verneområder, og ha større selvråderett blant annet i strandsonen.

Regjeringen vil gjennomføre en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden, jf samarbeidsavtalen. En mer robust kommunestruktur vil sikre mer kompetanse og større faglighet i den enkelte kommune. Det vil være en fordel for eksempel i vanskelige barnevernssaker, for ressurskrevende tjenester og for en bedre ledelse og utvikling av omsorgs- og utdanningstjenestene. Regjeringen vil invitere partiene i Stortinget til drøftelser om prosessen. Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til

fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner.

Fremveksten av interkommunale selskaper og samarbeid viser at dagens oppgaver allerede er for store for dagens kommunestruktur. Viktige beslutninger om kommunale oppgaver, som infrastruktur og grunnleggende velferdstjenester, er blitt flyttet vekk fra folkevalgte organer og til interkommunale selskaper. Regjeringen mener at dette har svekket demokratiet. En omfattende kommunereform vil derfor også være en demokratireform.

Regjeringens mål, intensjon og Stortingets behandling av kommunereformen:

Regjeringen la 14. mai 2014 frem kommuneproposisjonen 2015 som inneholdt en meldingsdel om kommunereformen. I meldingsdelen ble viktige utviklingstrekk, mål for reformen, en plan for gjennomføringen av reformprosessen og virkemidler i reformen beskrevet.

Kommunal- og forvaltningskomiteen la 12. juni frem sin innstilling (Innst. 300 S (2013–2014)) om kommuneproposisjonen 2015. Saken ble behandlet i Stortinget 18. juni 2014.

Stortingets behandling viste at det var flertall på Stortinget for en reform. Dette innbefattet enighet om behovet for å endre kommunestrukturen, hvilke mål som skulle settes for reformen og hvilke økonomiske virkemidler som skulle gjelde.

Regjeringens mål for en ny kommunereform:

1) Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne

Større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hele landet. Større fagmiljø vil gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester.

2) Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Kommunesektoren skal bli bedre i stand til å løse nasjonale utfordringer. Reformen skal bedre forutsetningene for en styrket og samordnet lokal og regional utvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnssikkerhet- og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og også den sosiale utviklingen i kommunen. Det er ønskelig at kommunegrensene i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.

3) Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Større kommuner vil ha større ressursgrunnlag og kan også ha en mer variert befolknings- og næringssammensetning. Det gjør kommunene mer robuste overfor uforutsette hendelser og utviklingstrekk. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner vil legge til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer.

4) Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver.

Større og mer robuste kommuner kan få flere oppgaver. Dette vil gi økt makt og myndighet til kommunene, og dermed økt lokalt selvstyre. Større kommuner vil også redusere behovet for interkommunale løsninger. Færre og større kommuner som gjennomfører en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, vil redusere behovet for statlig detaljstyring. Kommunene vil slikt sett få større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov.

Ekspertutvalget (Vabo-utvalget)

Regjeringen satte 3. januar 2014 ned et ekspertutvalg som fikk i oppdrag å «foreslå kriterier som har betydning for oppgaveløsningen i kommunene». På «fritt faglig grunnlag» skulle utvalget «gjennomgå og foreslå prinsipper og kriterier for en ny kommuneinndeling.» Nærmere presisert ble det sagt at kriteriene for eksempel kunne være «knyttet til økonomisk robusthet, bo- og arbeidsmarkedsregioner og forutsetninger for god oppgaveløsning (herunder kapasitet, effektivitet, kompetanse, og størrelse på fagmiljø). Utvalget skal vurdere geografiske og lokale forhold som avstander, bosetting, kultur, herunder samisk språk og kultur I mandatet understrekes at målet for reformen er å sikre et sterkt lokaldemokrati.» (.....)

«Kriteriene skal i sum ivareta kommunenes fire funksjoner som demokratisk arena, tjenesteyter, samfunnsutvikler og myndighetsutøver. Det er forutsatt at disse kriteriene skulle benyttes på lokalt, regionalt og sentralt nivå som grunnlag for å vurdere kommunesammenslåing og en ny kommunestruktur.»

Ekspertutvalgets oppdrag omfatter fremleggelse av to rapporter: delrapport pr 24. mars 2014 hvor det ble tatt utgangspunkt i dagens oppgaver i kommunene. Det har ligget som en forutsetning at alle kommuner skal løse lovpålagte oppgaver selv. Det vil si at generalistkommuneprinsippet skal videreføres. Sluttrapporten ble framlagt 1. desember 2014. Her ble de kriterier man mener bør oppfylles for å ivareta mulige nye oppgaver presentert.

Kriteriene for kommunene:

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkelig distanse
4. Effektiv tjenesteproduksjon
5. Økonomisk soliditet
6. Valgfrihet

7. Funksjonelle samfunnsutviklerområder
8. Høy politisk deltakelse
9. Lokal politisk styring
10. Lokal identitet

Kriterier for staten:

11. Bred oppgaveportefølje
12. Statlig rammestyring

Det har fremkommet mange sterke reaksjoner og stort engasjement i forhold ekspertutredningen. Sterkest reaksjon har det generelt vært mot anbefalingen om at «kommunene bør ha minst 15.000 – 20.000 innbyggere for å sikre god oppgaveløsning.». Dette tallet har etter hvert blitt moderert av regjeringen. Man endt tilslutt opp med at kommuner som når opp 9000 - 10 000 innbyggere vil få ta del i reformstøtten og den som omtales som økonomiske gulerøtter for å slå seg sammen.

Utvalgets oppsummerende anbefalinger er følgende:

1. Kommunene bør ha minst 15.000 – 20.000 innbyggere (senere justert til mellom 9000-10 000 av regjeringen) for å sikre god oppgaveløsning.
2. Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder.
3. Staten bør redusere detaljstyringen og ordninger for politisk deltakelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer.

Regjeringens virkemiddelbruk:

Engangskostnader:

I kommunereformen vil departementet gjøre dekningen av engangskostnader ved en sammenslåing mer forutsigbar for kommunene, og unngå mange og tidkrevende søknadsprosesser. Derfor legges det opp til at kommuner som slår seg sammen i reformperioden får dekket engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert modell. Beløpet varierer mellom 20 og 65 mill. kr, avhengig av antall kommuner og antall innbyggere som er involvert i sammenslåingen. Beløpet utbetales etter nasjonalt vedtak om sammenslåing.

Reformstøtte:

Kommuner som slår seg sammen vil få reformstøtte. Reformstøtten går til alle sammenslåtte kommuner med vedtak i reformperioden, med et minstebeløp på 5 mill. kroner per sammenslåing. Støtten er differensiert etter innbyggertall. Maksimalt beløp er 30 mill. kroner for de mest folkerike sammenslåingene. Utbetalingen blir gitt uten ytterligere søknad fra kommunene, og utbetales på tidspunktet for sammenslåingen.

I tillegg videreføres dagens ordning med inndelingstilskudd, det vil si at de sammenslåtte kommunene vil som en ny enhet beholde tilskudd som om de fortsatt var to eller flere kommuner i 15 år, - før inndelingstilskuddet trappes ned over 5 år.

De øvrige virkemidlene som er vedtatt var statlig lånegodkjenning, hjemmel om pålagt interkommunalt samarbeid og avvikling av samkommunen.

Fylkesmannens krav, forventinger og deltakelse i kommunereformprosessen i Hedmark

Første signal fra fylkesmannen i Hedmark kom i form av brev den 16. september 2014.

Her fremkom følgende i forhold til forventinger, prosess og fylkesmannens deltakelse og involvering:

- Fylkesmannen beskrev at hans rolle var å igangsette, følge opp og legge rammer for prosessen i fylket.
- Det ble tydeliggjort at det er kommunene selv som må legge rammene for prosessen i sin kommune herunder hvilke kommuner det er naturlig å ha en dialog med om eventuell sammenslåing.
- Fylkesmannen la til grunn at alle vil delta i utredningene slik Stortinget har forutsatt, at vedtak i kommunestyret om saken og eventuelt folkeavstemning må være avholdt i løpet av våren 2016.

Fylkesmannen i Hedmark har brukt de fire regionrådene som arena for samtale og diskusjon om kommunestruktur i Hedmark. Dette med bakgrunn i at de ulike regionene har ulike forutsetninger, muligheter og utfordringer i forhold til en framtidig kommunestruktur. Derfor syntes fylkesmannen at det var riktig i en tidlig fase å starte debatten på regionnivå.

Fylkesmannen har også stilt opp på møter i den enkelte kommuner der det har vært ønske om det.

Alle fylkesmenn har hatt en prosessveileder. Prosessveilederen har vært en ressurs for fylkesmannen og kommunene i arbeidet med kommunereform.

Fylkesmannen la følgende tidsplan for arbeidet:

Tidsplanen ble lagt ut fra at alle kommunene skal ha avklart sin framtidige struktur innen 1. juli 2016.

- Høst 2014 → november 2015: faktagrunnlag, utredninger og diskusjon i regionrådene/kommunene
- November 2015 → juni 2016: oppsummering, vedtak og evt folkeavstemming.
- Høst 2016: Fylkesmannen skriver sin anbefaling til departementet basert på prosessene i Hedmark.
- Høst 2016 → 2018. Bistand til kommunene i gjennomføring av vedtak, oppsummering av prosessen og sluttrapportering.

Fylkesmannen presiserte at alle kommunene står framfor store utfordringer i tiden som kommer både knyttet til befolkningsutvikling, klima og behovet for å få tak i arbeidskraft til å løse de viktige velferdsoppgavene de har ansvaret for. Fylkesmannen presiserte at en diskusjon om veien videre for å ta tak i disse utfordringene og møte innbyggernes krav og forventninger er viktig uansett utfall av kommunereformen.

17. mars 2015 kom det nytt brev fra fylkesmannen, her ble både status så lang gitt og det ble også gjennom brevet sagt noe om forventningene framover:

Alle kommuner i Hedmark hadde da behandlet sak om kommunereformen og prosessen var samkjørt via regionrådene i Fjellregionen, Sør-Østerdal, Hamarregionen og Glåmdalen. 20 av 22 kommuner i Hedmark hadde sagt ja til å gå aktivt inn i prosessen.

Kommunene i Nord-Østerdal /Fjellregionen hadde fram til da jobbet med et felles faktagrunnlag for regionen. Her ble det gjort en egenvurdering av hver kommune og dens situasjonen med vekt på Ekspertutvalgets 10 kriterier. Regionrådet gjennomfører også spørreundersøkelser i samtlige kommunestyrer. Dette arbeidet ble avsluttet i mai 2015.

Fylkesmannen la følgende til grunn for den videre framdrift for kommunereformen i Hedmark:

Det ble forutsatt at alle kommuner behandler en kommunestyresak om kommunereformen innen 1.7.2016 og velger framtidig alternativ. Kommunestyresaken må inneholde minimum 2 alternativer, dagens alternativ og det mest realistiske sammenslåingsalternativ. Det ble presisert at de vurderte alternativ er i tråd med hovedmålene i kommunereformen.

Fylkesmannen understreket at hans vurdering og anbefalinger rundt framtidig kommunestruktur i Hedmark gjøres innen 1. oktober 2016. I den vurderingen står vedtakene og jobben kommune har gjort sentralt. Fylkesmannen skal legge vekt på helheten i regionen og fylket og de vedtak som gjort i kommunene. Departementet har i den forbindelse bedt Fylkesmannen å vurdere om kommunestyrevedtakene er i tråd med hovedmålene i reformen. Fylkesmannens gjennomgang er avhengig av at det er laget et godt grunnlag gjennom arbeidet i kommunene innen 1.7. 2016.

I brevet Fylkesmannens sendte i mars 2015 skisserte han at fylkesmannen kunne bidra med følgende:

- Bidra til et godt faktagrunnlag basert på kommunenes budsjett, KOSTRA tall og kommunebilder.
- Tildele skjønnsmidler
- Bistand og faglig støtte til utredninger og prosessarbeid i alle kommuner
- Deltagelse i kommunestyrer, regionråd og andre møter
- Metoder for innbyggerinvolvering og eventuelle folkeavstemninger
- Dialogmøter i alle kommuner etter valget

God dialog fram mot 01.01.17 ble vektlagt.

Fylkesmannen har sammen med sin ledergruppe møtt samtlige kommunestyrer etter konstituering høsten 2016. Temaene her har blant annet vært kommunenes viktigste utfordringer, status og framdrift for valgte utredningsalternativer.

I forbindelse med presentasjon av utredningen for Nord-Østerdal 4. mai 2016 presenterte fylkesmannen et utfordringsbilde for kommunene i Nord-Østerdal slik fylkesmannen ser det: Brev ble også sendt kommune, datert 2. mai 2016. Her fremkom som sagt fylkesmannen vurderinger av framtidige utfordringer og kommunenes evne til å møte disse.

De er knyttet mot sårbarheten på befolkningsutvikling, økonomi og tjenestetilbudet i dag.

Oppsummert ble utfordringsbilde for regionen oppsummert som følger:

Kommuner	Befolknings- utvikling	Økonomi	Likeverdige tjenester
Rendalen			
Tolga			
Tynset			
Alvdal			
Folldal			
Os			

Rødt: Ikke tilfredsstillende i dag. Lysere farge betyr mindre sårbart.

Grønt : Tilfredsstillende i dag. Lysere farger betyr sårbart

Gult : Tjenestene er sårbare og/eller av varierende kvalitet

Hovedutfordringer:

- Synkende folketall
- Arbeidsplassutviklingen
- Flere krevende oppgaver på helseområdet er lagt eller i ferd med å bli lagt til kommunen. Dette er kommunene i regionen for små til å klare alene
- Økende antall interkommunale ordninger og samarbeidsordninger
- Regionen må gjøre strukturgrep for å klare å opprettholde god kvalitet i tjenestetilbudet med befolkningsnedgang og derav dårligere kommuneøkonomi.

Regionalt arbeid med kommunereformen:

På møte i regionrådets arbeidsutvalg 14. januar 2014 ble det valgt en gruppe bestående av ordførere og rådmenn, i alt 5 personer, med regionrådsgiver som sekretær. Denne gruppa, som fikk i oppgave å utarbeide forslag til en prosess for arbeidet med kommunereformen, la frem et notat 10. mars 2014.

Gruppa foreslo følgende elementer i en oppstartsprosess: oppdatering av oversikten over interkommunale samarbeidsordninger, faktainformasjon om regjeringens arbeid/runde med kommunene om eventuelle behov for statistikk m.m., invitasjon til fellesmøte for alle kommunestyrerepresentanter i regionen, behandling i arbeidsutvalget i april måned av forslag til kommunene om veien videre.

Av notatet som ble fremlagt, fremgikk det at det var samstemt oppfatning kommunene imellom under arbeidsutvalgets drøftinger i januar om at «kommunene i Fjellregionen bør arbeide aktivt med denne problemstillingen og ikke avvente regjeringens bebudede omtale av kommunereformen i kommuneproposisjonen 2015.»

Med bakgrunn i arbeidsgruppas arbeid og notat, ble det avholdt et felles møte for kommunestyrene i regionen på Os 17. mars 2014. I dette møtet ble fokuset mest knyttet til regionens utfordringer (demografi, arbeidsplasser, kompetanse, infrastruktur m.m) og utvikling av samarbeid for å møte disse utfordringene. De fleste av de som ytret seg om kommunesammenslåing uttrykte skepsis, men noen få av de som hadde ordet mente det ville være riktig å slå sammen kommuner også i vår region.

Arbeidsutvalget i Regionrådet fattet følgende vedtak i sitt møte 02.04.14:

«Arbeidsutvalget i Regionrådet for Fjellregionen anbefaler kommunene å ta stilling til om det skal iverksettes et utredningsarbeid i forhold til bebudet kommunereform. Det oppfordres spesielt til at det tas stilling til om kommunen skal gjennomføre en utredning på egenhånd, sammen med en eller flere andre kommuner og hva mål og innhold i en eventuell utredning skal være. Det bes om tilbakemelding til regionrådet innen utgangen av juni for vurdering av videre arbeid.»

I tråd med regionrådets bestilling om at kommunene skulle ta stilling til om det skal iverksettes et utredningsarbeid i forhold til bebudet kommunereform, har dette blitt drøftet i rådmannsforumet ved flere anledninger. I rådmannsmøte 25. august 2014, ble det enighet om å utarbeide en felles saksframstilling i saken som sendes alle 8 kommunene i Fjellregionen.

3 september 2014 ble det avholdt AU- møte i regionrådet der fylkesmennene fra Hedmark og Sør-Trøndelag deltok. Det fylkesmannens side ble følgende signalisert i møtet:

- Viktig at det gjennom prosessen fokuseres på framtidig tjenestetilbud hos kommunene, og at en strukturdiskusjon kommer som et «virkemiddel» for å løse framtidens kommunale tjenesteproduksjon på best mulig måte.
- Fylkesmennene i Hedmark og Sør-Trøndelag ønsker å forholde seg til Regionrådene underveis i prosessen.
- Det ble signalisert at Fylkesmennene vil bidra økonomisk i arbeidet med å utarbeide nødvendige tallgrunnlag, analyser og lignende.
- Fylkesmennene i Hedmark og Sør-Trøndelag vil underveis i prosessen ha en tett dialog mht at Fjellregionen har kommuner på begge sider av fylkesgrensa.

Høsten 2014 ble det kjørt felles sak for kommunene i Fjellregionen. I kommunestyret i Tolga ble den behandlet 30. oktober 2014 – k-sak: 67/14 her ble følgende vedtatt:

1. Tolga kommune vil delta i kommunereformprosessen i tråd med regjeringens føringer og vedtak og hvor fylkesmannen tar initiativ til igangsetting av prosessen i det enkelte fylke.
2. Tolga kommune mener det er naturlig at det gjennomføres en felles utredning som omfatter kommunene i Fjellregionen og vil sterkt oppfordre de øvrige kommunene om å gi sin tilslutning til dette.
3. Hensikten med en felles utredning vil være å gi kommunene i Fjellregionen best mulig grunnlag til å fatte valg om framtidig ønsket kommunestruktur.

4. Prosess og utredning gjennomføres innen sommeren 2015. Prosessen skal belyse og legge fram analyse og faktagrunnlag i forhold til de ti kriterier nevnes fra ekspertutvalget, slik at kommunene i etterkant kan fatte selvstendige vedtak.
5. Tolga kommune slutter seg til rådmannsutvalgets forslag til organisering og styring av utredningen:
 - Styringsgruppe: AU – regionrådet
 - Prosjektgruppe: Rådmannsutvalget i fjellregionen
 - Sekretariat: Administrasjon – regionrådet
6. Tolga kommune gir tilslutning til at KS deltar som faglig tilrettelegger og koordinator for lokale og regionale prosesser i det kommunereformarbeidet regjeringen etter stortingsvedtaket har invitert kommunene til.

Den 20. mai 2015 ble det arrangert felles kommunestyremøte for alle kommunene i Fjellregionen på Tynset. Hovedtrekkene i den felles utredningen ble presentert på møtet.

Utredningen ble endelig ferdigstilt etter at Stortinget har behandlet stortingsmelding nr. 14 «kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner» i juni.

I juni 2015 ble det behandlet ny felles sak for kommunene i Fjellregionen angående veien videre for kommunereformen. Tolga kommunestyre behandlet sak 37/15 –

Kommunereformen – veien videre – fokus, prosess og utredninger og gjorde følgende vedtak:

1. Tolga kommune ønsker at fokus videre utredninger knyttet til kommunereformen flyttes fra diskusjon om kommunegrenser til en diskusjon om hvordan sikre kvalitet, nærhet og bærekraft i de tjenester vi skal levere til kommunens innbyggere.
2. Tolga kommunestyre vedtar at følgende utredninger iverksettes i Fjellregionen med frist innen utgangen av juni 2016:
 - a. Nord-Østerdal
 - b. 0-alternativet
3. Regionrådet i Fjellregionen bes om å komme med forslag på framdriftsplan, hva som må inngå i prosess og hva som må utredes/belyses innen 1. september
4. Rådmannen bes om å komme opp med forslag på framdriftsplan for prosess i Tolga kommune på kommunestyremøte i september. Gruppelederne i kommunestyret involveres i dette arbeidet

I september 2015 la regionrådet fram et forslag til framdriftsplan for det videre arbeidet

September:	Notat til kommunene fra administrasjonen i regionrådet
November:	Dialog i nye kommunestyrer med bestillinger til administrasjon
Desember/januar:	Eventuelle samtaler med mulige partnere
dette	Innbyggerundersøkelsen gjennomføres dersom kommunene ønsker
Februar:	Sak legges fram for kommunestyret til ytterligere drøfting og beslutning om veien videre
Mars-mai:	Konkrete drøftinger/avklaringer og eventuelle intensjonsavtaler inngås
Juni:	Vedtak i kommunestyret om veivalg og eventuelle folkeavstemninger

Diskusjonen utover 2015 gikk i forhold til om man hadde tilstrekkelig grunnlag og om man hadde kapasitet til eventuelt å supplere den jobben som var gjort. Regionrådets sekretariat anså sitt arbeid som utført.

Man konkluderte etter hvert med at man trengte mer bistand utenfra for å kunne ha et tilstrekkelig grunnlag for å kunne behandle saken om kommunereform på en god nok måte innen 1. juli 2016.

Man valgte da å gå ut til tre tilbydere i forhold til å utrede, det som etter hvert har blitt kalt 6K: Alle kommunene i Nord-Østerdal og 0+ (utvidet interkommunalt samarbeid). Østlandsforskning ble etter anbudsprosess valgt som prosessveileder og utreder.

Man kom ikke skikkelig i gang med arbeidet før mot slutten av januar 2016.

Utredningen fra Østlandsforskning (ØF):

Østlandsforskning la fram sin rapport 25. april 2016. I oppdragsbeskrivelsen er det definert tre alternativer som skal utredes:

- 0 alternativet. Dagens kommunestruktur og drift som i dag videreføres.
- 6K alternativet. Sammenslåing av de seks kommunene i Nord-Østerdal.
- 0+ alternativet. Dagens kommunestruktur med utvidet interkommunalt samarbeid.

Utredningen ble presentert i felles kommunestyremøte på Tynset 4. mai 2016. På kvelden samme dato ble utredningen presentert i åpent folkemøte.

Hovedkonklusjonen i Østlandsforskning sin rapport er følgende:

Kommunene Rendalen, Alvdal, Folldal, Tynset, Tolga og Os har i fellesskap fått utredet Nord-Østerdalsalternativet(6 K) som en storkommune. 0-alternativet som i dag som selvstendige kommuner, og 0+ alternativet som et selvstendighetsalternativ med et utvidet samarbeid.

Rapporten er utført av Østlandsforskning i samarbeid med Telemarksforskning og Trøndelag forskning og utvikling. Rapporten belyser de ulike alternativene med bakgrunn i ekspertutvalgets kriterier.

Beslutningsgrunnlaget bygger på tilgjengelig statistikk, kommunens egenvurderinger, en spørreundersøkelse og intervjuer med nøkkelpersoner. Rapporten er basert på et bredt kunnskapsgrunnlag, og involvering av politikere, ledere og tillitsvalgte.

Styringsgruppa har bestått av ordførerne i alle kommunene og rådmann Stein Halvorsen i Tolga som representant for rådmennene.

Utredningen kommer frem til følgende hovedkonklusjon:

Med 11 639 km² i areal, blir 6K den største kommunen i landet slik kommuneinndelingen er pr. i dag. I motsetning til mange andre arealrike kommuner har 6K desentral bosetting i hele kommunen. Det vil gi betydelige utfordringer i tilrettelegging av tjenestetilbudet.

6K alternativet er ikke et funksjonelt samfunnsutviklingsområde og forskningsrapporten anbefaler derfor ikke storkommunen i Nord-Østerdal. Rapporten viser at 0+-alternativet kan løse noen av utfordringene som kommunene i Nord-Østerdal står overfor. Flertallet av de som ble spurt i spørreundersøkelsen svarte også at de ønsket at kommunen består som egne kommuner. Rapporten viser også at selvstendige kommuner vil være veldig avhengig av hvordan inntektssystemet til enhver tid innrettes.

Med utgangspunkt i funksjonell samfunnsutvikling som premiss for en storkommune fremstod et fjerde alternativ som består av Tynset, Alvdal og Tolga som et mulig alternativ.

Det forelå ikke nok kunnskap til å vurdere om Folldal bør inngå i 3K. 3k/4k – alternativet er altså et nytt mulig fjerde alternativ om kommunene vil gå videre med det alternativet. I utredningen består Rendalen som egen kommune.

Os er en del av bo- og arbeidsmarkedsregion med Røros og det er for denne kommunen naturlig å vurdere selvstendighet opp mot et 3K-alternativ med Røros og Holtålen.

Sammenlignet med 6K alternativet er 0-alternativet kostbart, og en videreføring av dagens kommunestruktur vil krevende tøffe prioriteringer. For å løse de fremtidige utfordringene må kommunene intensivere både holdning til, og etablering av, nye samarbeidsområder. På den måten kan sårbarhet reduseres samtidig som tjenestekvalitet opprettholdes og kapasitet økes.

Det har vært en befolkningsnedgang i Nord-Østerdal på 5 prosent siden 2000. Alle kommunene har en høyere andel eldre enn landet totalt, og folketallsframskrivninger fram mot 2030 tyder på økt alderstyngdepunkt. Det vil øke presset på tjenestene til pleie og omsorg. Som følge av lavere barnetall vil det framover knytte seg utfordringer til å justere ned aktiviteten i de fleste kommunene.

Videre pekes det på følgende hovedfunn i rapporten:

Kommunene leverer gode tjenester i dag, men med ulike utfordringer fremover. Behovet for økt tilbud i særlig tjenester til eldre, vil prege utviklingen i kommunene. Østlandsforskning vurderer det interkommunale samarbeidet som er etablert til å fungere godt innenfor mange områder i dag, særlig innenfor det administrative området.

En felles utfordring for alle er den geografiske avstanden til større byer/ tettsteder. Redusert folketall og de generelle sentraliseringstendensene truer utkantkommunene uavhengig av størrelse.

Kommunen får lett en tiltaksrolle, og det er krevende å sette i gang kapitalkrevende prosjekter pga liten tilgang på risikovillig kapital.

Når det gjelder lokaldemokratiet så vurderes det til å fungere godt på mange områder i dag, men flere oppgaver til kommunene vil skape utfordringer.

Målt opp mot reformalternativene er det særlig én utfordring kommunene står ovenfor. Dagens drift i kommunene er basert på inntektssystemet slik det nå er innrettet. Selv om alle kommunene har både relativt godt inntektsgrunnlag og driver rimelig bra om en ser på netto driftsresultat, står alle seks kommunene overfor betydelige utfordringer dersom de foreslåtte endringene i inntektssystemet gjennomføres.

Tilleggsnotat fra Østlandsforskning (ØF):

Østlandsforskning har senere på oppdrag fra Fylkesmannen i Hedmark utredet 3K alternativet på bakgrunn av drøfting og vurderinger i kommunereformutredningen av kommunene i Nord-Østerdal. Denne utredningen ble lagt fram 27. mai 2016 (ØF-Notat 05/ 2016). Notatet er skrevet av Østlandsforskning i samarbeid med Telemarksforskning og Trøndelag forskning og utvikling. Ansvarlig for notatet har vært Østlandsforskning og prosjektleder har vært Per Olav Lund. Notatet kan leses som et selvstendig dokument men for å danne seg en helhetlig oversikt over kommunene i Nord-Østerdal vurdert opp mot ekspertutvalgets vurderingskriterier er det nødvendig se nærmere på ØF-rapport 03/2016.

Hovedkonklusjonen i Østlandsforskning sin rapport for 3 K er følgende:

Ekspertutvalget anbefalte kommuner på om lag 15 000 - 20 000 innbyggere. 6K-alternativ for Nord-Østerdalen når målet på innbyggertall, men fremstår ikke som en funksjonell kommune. Dette er nærmere begrunnet i Lund et al. (2016), som særlig trekker frem avstandsulemper og manglende funksjonalitet som sentrale argumenter mot en slik sammenslåing. 3K alternativet (Alvdal, Tynset og Tolga) med i underkant av 10 000 innbyggere kan løse mange av de utfordringene de tre kommunene står overfor, samtidig som det ikke medfører avstandsulemper av betydning. 3K er en integrert bo- og arbeidsregion og fremstår som et reformalternativ med mange fordeler.

Med basis i regjeringens målsetting med reformen og ekspertutvalgets anbefalinger konkluderer Østlandsforskning med at 3K er et funksjonelt reformalternativ. Se vedlegg som beskriver 3K.

Innbyggerundersøkelsen:

Bakgrunn:

Som en del av jobbingen med kommunereformen i Nord-Østerdal har det blitt gjennomført en innbyggerundersøkelse. Det er Telemarksforskning i samarbeid med Østlandsforskning som har bistått kommunene med å gjennomføre denne.

Innbyggerundersøkelsen har hatt til hensikt å kartlegge innbyggernes syn og holdning til kommunereformen og virkninger ved eventuell endring i kommunestrukturen.

Gjennomføring:

Intervjuene har blitt gjennomført på telefon. Samlet er 1537 innbyggere over 16 år i disse kommunene blitt intervjuet.

Hovedkonklusjoner:

Innbyggerundersøkelsen viser at innbyggerne i Nord-Østerdal ønsker å videreføre dagens kommunestruktur. Det får en samlet oppslutning på 4,3. Gjennomsnittsverdien er 3,5. Av mulige sammenslåingalternativer er det 3K som får høyest oppslutning.

Konklusjoner for Tolga:

En stor andel av innbyggerne i Tolga ønsker å videreføre dagens kommunestruktur (4,3). Av reformalternativene er det 3K med Alvdal og Tynset som oppnår størst oppslutning. Samlet score for dette alternativet er 3,3. Undersøkelsen viser også at det er de med postnummer Vingelen (3,8) som i større grad ønsker 3K sammenlignet med de som har postnummer Tolga (3,1).

I Tolga føler innbyggerne sterkest tilhørighet til stedet der de bor. Innbyggerne i Tolga skiller seg fra de øvrige kommunene ved at de opplever sterkere tilhørighet til Nord-Østerdal enn kommunen.

I Tolga opplever innbyggerne dagens tjenestetilbud som godt. Som eneste kommune i undersøkelsen oppnår lokaldemokratiet høyest score (4,8). Innbyggerne er nesten like tilfreds med kvaliteten i tilbudet (4,7), og gir samtidig nærings- og samfunnsutvikling en score på 3,6. Et flertall av kommunens innbyggere ser ikke behov for færre og større kommuner (3,0). I Tolga har innbyggerne som flere av de andre kommunene i Nord-Østerdal trukket frem at en kommunesammenslåing vil gi størst effekt i nærings- og samfunnsutviklingen (3,5) og at kommunen vil være bedre rustet til å løse fremtidige utfordringer (3,5). Lavest score får utviklingen av tettsteder og grender (2,6).

Folkemøte:

Det er gjennomført folkemøte om kommunereformen. I Tolga ble dette gjennomført 30. mars. Temaene som ble diskutert var:

- Samfunnsutvikling
- Demokrati
- Tjenesteyting
- Myndighetsutøvelse

Oppsummeringen av folkemøtet er vedlagt.

Både kommunestyret og formannskapet har jevnlig hatt kommunereform til diskusjon og informasjon.

Signaler om nye oppgaver til kommunene:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) sendte 01.06.2016 ut høringsnotat med forslag til lov- og forskriftsendringer i forbindelse med at nye oppgaver skal overføres til kommunene.

Bakgrunnen er at Stortinget har besluttet å overføre nye oppgaver til kommunen. Dette skjedde ved Stortingets behandling av Meld. St. 14 (2014–2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner og Innst. 333 S (2014–2015) 9. juni 2015. Stortinget sluttet seg til meldingens forslag om oppgaveoverføringer til kommunene, med noen unntak. Det tas

sikte på å legge fram en samlet lovproposisjon om nye oppgaver til kommunene våren 2017, samtidig med forslag om kommunestruktur og nytt folkevalgt regionalt nivå.

Høringsnotatets kapittel 3 inneholder forslag til lov- og forskriftsendringer knyttet til følgende oppgaver:

- Vigsler som i dag gjøres av notarius publicus
- Andre oppgaver som er lagt til notarius publicus
- Vilt- og innlandsfiskeforvaltning
- Enkelte oppgaver etter forurensningsloven
- Tilskudd til etablering i egen bolig og tilskudd til tilpasning av bolig
- Idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av svømmeanlegg
- Nærings- og miljøtiltak i skogbruket
- Tilskudd til tiltak i beiteområder
- Kollektivtransport

Det bes særskilt om høringsinstansenes innspill til disse forslagene.

Noen av oppgaveendringene som Stortinget sluttet seg til skal håndteres i andre løp. Disse oppgaveendringene er nevnt i høringsnotatets kapittel 4 til informasjon, men er ikke en del av selve høringen. Endringene følges opp i egne prosesser fastsatt av de enkelte departementene. De er kun omtalt i høringsnotatet for å gi høringsinstansene et samlet bilde av hvilke oppgaver regjeringen tar sikte på å overføre til kommunesektoren.

Dette gjelder blant annet:

- Tannhelsetjenester
- Basishjelpemidler
- Oppgave- og finansieringsansvaret i barnevernet
- Oppgaver på rehabiliteringsområdet
- Tilskuddsordning under Landbruks- og matdepartementets område
- Konesjonsbehandling av små vannkraftverk
- Enkelte oppgaver på politiområdet

Høringsfrist er 01.10.2016.

Saksvurdering:

Regjeringen Solberg satt seg høye mål i forhold til å reformere ulike deler av offentlig sektor, herunder kommunene. En omfattende gjennomgang av blant annet inntektssystemet lå også som en ambisjon i dette arbeidet.

Som regjeringen selv skrev i Sundvolden-plattformen, kommunene er grunnmuren i det norske demokratiet. Ikke bare grunnmur, men kanskje mer grunnfjellet har vel prosessen vist. Rådmannen er av den formening at invitten til å diskutere veivalg for kommune-Norge inn i framtiden, herunder kommunestruktur er den mest spennende politiker, byråkrater, ja hele befolkningen har fått.

Diskusjon har det blitt, dessverre kanskje alt for ideologisk og polarisert. Regjeringen og statsråd Sanner forutså nok i alt for liten grad hvilke motkrefter bare det å diskutere kommunereform ville utløse. Og når man i tillegg ikke har greide å svare opp hvorfor på en

god måte har man veldig mange steder ikke kommet seg ut av skyttergravene. Mange elementer har også kommet stykkevis og delt. Det kan nevnes ved siden av selv reformen, inntektssystem, regionreform og nye oppgaver. Sett i lys av ambisjonsnivået med kommunereformen har vel ikke forberedelser og gjennomføring fremstått som veldig vellykket. Til større ambisjoner du setter deg, til mer kreves det på alle plan. Den jobben har tydeligvis ikke regjeringen og Statsråd Sanner tatt på alvor, derfor får man vel også et resultat som speiler innsatsen rimelig greit.

Kommunestyresaken må inneholde minimum 2 alternativer, dagens alternativ og det mest realistiske sammenslåingsalternativ. Det ble presisert at de vurderte alternativ er i tråd med hovedmålene i kommunereformen.

Hva er vedtatt utredet i Tolga og regionen med henblikk på alternativer utover å stå som egen kommune:

Tolga:

I Tolga kommune foreligger vedtak i tråd med inngått avtale med Østlandforskning om utredning og beskrivelse av 0, 0+ og 6 K, fremgår av rapport ØF/2016.
I tillegg foreligger det politisk vedtak om at 3K skal inngå som grunnlag i saksgrunnlaget.

Status for de andre kommunene:

Tynset:

I Tynset kommune foreligger vedtak i tråd med inngått avtale med Østlandforskning om utredning og beskrivelse av 0, 0+ og 6 K, fremgår av rapport ØF/2016.

Rendalen:

I Rendalen kommune foreligger vedtak i tråd med inngått avtale med Østlandforskning om utredning og beskrivelse av 0, 0+ og 6 K, fremgår av rapport ØF/2016.

Folldal:

I Folldal kommune foreligger vedtak i tråd med inngått avtale med Østlandforskning om utredning og beskrivelse av 0, 0+ og 6 K, fremgår av rapport ØF/2016.

Alvdal:

I Alvdal kommune foreligger vedtak i tråd med inngått avtale med Østlandforskning om utredning og beskrivelse av 0, 0+ og 6 K, fremgår av rapport ØF/2016.
I tillegg foreligger det politisk vedtak om at 3K skal inngå som grunnlag i saksgrunnlaget.

Os:

I Os kommune foreligger vedtak i tråd med inngått avtale med Østlandforskning om utredning og beskrivelse av 0, 0+ og 6 K, fremgår av rapport ØF/2016.
Os har også hatt utredning sammen med Røros og Holtålen. Utredningen her er gjennomført av Rådhuset Vingelen.

Regjeringens har altså satt 4 mål med kommunereformen:

1. Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
2. Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
3. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
4. Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver

Kommunene er bedt om å svare opp hvordan man sikrer å nå disse målene. Enten gjennom å stå alene eller bygg nye kommune sammen med andre.

1. Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne.

Situasjonen for Tolga;

Hva mener fylkesmannen:

Fylkesmannen mener at Tolga leverer gode tjenester pr. dag, men at vi er veldig sårbare og dette kan gå utover både gode og likeverdig tjenester på sikt.

Hva mener vi selv:

Vi mener at det er svært bra kvalitet på dagens tjenestetilbud, men man er samtidig ærlig på at mange av fagmiljøene er små og sårbare og at den økonomiske situasjonen (rammebetingelsene) kan gjøre det krevende å oppnå ønsket kvalitet.

Hva mener innbyggerne:

Både dagens tjenestetilbud og kvaliteten på dette blir vurdert til å være veldig bra. Innbyggerne mener at man til en vis grad er rustet til å løse oppgavene i fremtiden. Det er ingen stor tiltro til at tjenestene blir bedre og mer tilgjengelig i en ny kommune.

Situasjonen for Nord-Østerdal samlet sett:

Beskrivelsen og vurderingen av Tolga passer også som en generell vurdering av Nord-Østerdal samlet sett. Fylkesmannens vurdering er også at det leveres gode tjenester, men at man er sårbare, ikke minst med henblikk på befolkningsutvikling og sammensetningen av denne over tid.

Kommunene i Nord-Østerdal leverer jevnt over gode tjenester. Både målinger, for eksempel Kommunebarometeret og innbyggerundersøkelser viser stort sett gode resultater.

Professor Harald Baldersheim, sier at kvalitet er vanskelig å måle, men at innbyggernes fornøydhet i mindre kommuner kan forklares med nærhetseffekten.

Det fremstår for rådmannen som innlysende at det ikke er noe grunnlag for å bygge noen ny kommune i Nord-Østerdal nå. Ikke er det sikkert at det kommer noe slikt grunnlag heller. Det heller langt fra sikkert at det er rett medisin for Nord-Østerdal.

Det å bygge en ny kommune ville vært ekstremt krevende. Det vil fordre at man har en felles oppfatning om at det er en god løsning. Det er det ikke i dag.

Innbyggerundersøkelsen viser at folk har sterk identitet til stedet de bor. Kanskje ikke overraskende, men denne står veldig sterkt i denne regionen. Det gjør også tilhørigheten man har til egen kommunen og Nord-Østerdal som fellesramme. For Tolga sin del er tilhørigheten til regionen vel så sterk som til egen kommune isolert sett.

Til tross at for at ikke foreligger noe fornuftig grunnlag som sier at man bør starte en prosess med henblikk på å bygge en ny kommune, ligger det et veldig godt grunnlag i forhold til å utvikle samarbeidet nettopp med bakgrunn i den store felles tilhørigheten man har til Nord-Østerdal. Spesiell sterk er denne for Tolga, Tynset og Alvdal.

Rådmannen kommer tilbake til en vurdering i forhold til hvordan man bør gripe an å løfte det god samarbeide man har inn i en ny tid. En tid som krever både nye styringsformer, samarbeidsformer og områder man samarbeider på/om.

2. Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling.

Vi operer oftest med begrepet Fjellregionen i det daglige. I arbeidet med kommunereformen har vi forhold oss til Nord-Østerdal. Derfor blir det også nå mest naturlig at dette tema vurderes i forhold til Nord-Østerdal, selv om sentrale deler av helhetlig samfunnsutvikling innbefatter hele Fjellregionen.

Innbyggerundersøkelsen avdekker at det ikke er veldig stor tiltro til at en ny og større kommune vil gi bedre nærings- og samfunnsutvikling. Det avdekkes også at man er bekymret for livskraften i dagens lokalsamfunn og ikke minst for utvikling av eksisterende tettsteder og grender i en eventuell ny kommune.

Det sies noe om betydningen av nærhet, tilstedeværelse og lederskap i boka; Folkestyre eller elitestyre (*Aarsæter -2016*) – «Det er problemskapende å fjerne kommunestatusen til områder der bosetting og ikke minst jobbmuligheter står på spill, og der tilstedeværelsen av et politisk lederskap og nærhet mellom kommunal kompetanse og lokalsamfunnet kan være avgjørende for å få til et effektivt lokalt utviklingsarbeid».

Utviklingen av en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling i Nord-Østerdal fordrer slik rådmannen ser å kunne samarbeide tett sammen om de store linjer og de viktige felles sakene. Men samtidig ser man også at man trenger nærhet og mer inngående kjennskap til de ulike lokale forhold.

3. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner.

Tolga har en sårbar økonomi. Man har ikke veldig mye på fond og ingen kraftinntekter pr i dag. Noe eiendomsskatt har man. Men Tolga er helt avhengig av nasjonale føringer og prioriteringer som sikrer rammene for en grei kommuneøkonomi.

Tolga driver ikke spesielt dyrt pr i dag, men er veldig sårbare ovenfor svingninger i etterspørselen etter tjenester og endring av sammensetning av befolkningen som går utover inntektsrammene.

Utredningen som er gjort både opp mot 6 K og 3 K konkluderer med at det er økonomisk gevinst å hente, spesielt i forhold til administrasjon. Det er innlysende at blir det færre kommuner er det noen stillinger både administrativt og politisk man ikke skal ha dobbelt. Blir styringsspenet større så det kommer til å fordre mer ressursbruk mot koordinering og

samordning. Så det blir litt enkelt logikk å konkludere med at man kan ta ut effekt bare ved å fjerne noen doble funksjoner.

Regjeringen varslet endring av inntektssystemet til kommunene fra 2017. Det nye inntektssystemet tar fortsatt hensyn til at Norge har spredt bosetting. Regjeringen har gjort endringer som innebærer at inntektssystemet ikke i samme grad som i dag kompenserer for at små kommuner frivillig velger å stå alene. De varslede endringene i inntektssystemet i kommuneproposisjonen 2017 slår noe mer positivt ut for Folldal og Rendalen kommuner sammenlignet med de andre kommunene i 6K. Dette skyldes både avstandsulempene, som blir hensyntatt, og endringene av inntektskriteriene.

Skatteutjevning og rammetilskudd viktig både for Tolga og resten av Hedmark:

Ordningen med skatteutjevning, som et stort flertall på Stortinget vil beholde, fører til at skatteinntektene jevnes noe ut mellom kommunene. En kommune med lave skatteinntekter pr. innbygger får kompensert gjennom skatteutjevningen slik at de kommer på samme nivå som de fleste andre skattesvake kommunene i landet. Kommunene i Hedmark er gjennomgående skattesvake og nyter godt av denne omfordelingen.

Det er en kjensgjerning at skatteinntektene i om lag tre fjerdedeler av landets kommuner, er lave sammenlignet med de skatterike kommunene. Det finnes kun noen få kommuner som har svært høye skatteinntekter. Noen av disse har også høyt innbyggertall.

Kommuner med få innbyggere har naturlig nok noe større rammetilskudd målt pr. innbygger enn store kommuner etter som basistilskuddets størrelse er likt i alle kommunene. Også utgiftsutjevningen er medvirkende til at rammetilskuddet pr. innbygger er noe ulikt i kommunene. Kommuner med mange innbyggere på et forholdsvis lite areal har stordriftsfordeler som geografisk store kommuner med få innbyggere ikke har. De trenger derfor ikke fullt så mye i utgiftsutjevning for å kunne gi tilnærmet samme tjenester innen for eksempel hjemmehjelp og hjemmesykepleie.

Rammetilskuddet består av en rekke elementer som slår ut i positiv retning for alle landets kommuner. Her kan nevnes at kommuner i Nord-Norge har eget Nord-Norge-tilskudd, kommuner med stor vekst i antall innbyggere mottar veksttilskudd, de 4 største byene mottar storbytilskudd, en del kommuner mottar regiontilskudd, kommuner med befolkning på under 3200 innbyggere mottar småkommunetilskudd osv. Det blir derfor ikke riktig å framstille det som at små distriktskommuner er i en særstilling i forhold til sårbarhet for endringer i inntektssystemet. En må vel kunne si at samtlige av landets kommuner er sårbare i så måte, fordeling og omfordeling er politisk styrt. Endringer i kommunenes inntektssystem skjer hvert år. Historien viser at endringer skjer både til favør og ufavør for små distriktskommuner.

Landets 25 % minste kommuner (107) står for om lag 4 % av kommunesektorens samlede utgifter. Med andre ord om lag snaut 15 milliarder av totalt 342 milliarder kroner. Landets 25 % største kommuner står for om lag 72 % av kommunesektorens totale utgifter, det vil si 247 av 342 milliarder.

Mer enn tre fjerdedeler av Norges befolkning bor i kommuner med mer enn 10 000 innbyggere og bare vel 10 prosent bor i kommuner med mindre enn 5000 innbyggere. For kommuner med under 2000 innbyggere utgjør den samlede befolkningen i disse kommunene

om lag 115 000 innbyggere. Det er knapt 2,5 % av landets befolkning og faktisk færre innbyggere enn det bor i Stavanger kommune. Derfor er det da også de store kommunene som står for storparten av kommunale utgifter. Ressursbruk i de minste kommunene er noe over gjennomsnittet for kommunene sett under ett. Dette underbygger det faktum at det er beskjedne kostnadsreduksjoner å oppnå for kommunesektoren ved å legge ned de minste kommunene.

Kommunesektoren driver stort sett med tjenesteyting hvor det ikke er stordriftsfordeler på samme måte som i industrivareproduksjon. Organisasjonsmessig er det også stordriftsulemper, særlig i form av økt byråkrati og sentralisering av avgjørelser. Det er derfor stordriftsulemper gjør seg gjeldende fra 15 000 innbyggere.

4. Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver.

Regjeringen vil «styrke lokaldemokratiet ved å flytte makt til kommunene».

En begrunnelse for dette er at mer robust kommunestruktur vil sikre mer kompetanse og faglighet i den enkelte kommune».

Større kommuner kan bygge opp større fagmiljøer, med mer faglighet. Det kan imidlertid også føre til at kommuneadministrasjonen vokser.

Både regjeringens ekspertutvalg og utredningen til Østlandsforskning peker på demokratiske utfordringer. Dette kan spesielt gjelde forhold knyttet mot habilitet. Det kan være en reell del av bildet, men det er også erfaringer her i landet som peker i retning av at den sterkere sosiale kontrollen som gjør seg gjeldende i små tette samfunn, snarere leder til oversyn, innsyn og kontroll enn til hemmelighold og mørklegging.

Innbyggerundersøkelsen tilsier at man har en svært velfungerende lokaldemokrati. I dette ligger det også implisitt at man stoler på de som styrer.

Små kommuner er stor nærhet mellom innbygger og den politiske beslutningsarena. I mange kommuner gis den enkelte innbygger anledning til personlig å kontakte for eksempel ordfører. Andelen av befolkningen som gjennom sitt liv innehar en eller annen form for politisk verv, er også høyere i små kommuner.

Større oppgaver må løses i felleskap. Rådmannen tror man kan si at lokaldemokratiet fungerer godt både i Tolga og de øvrige kommunene i Nord-Østerdal. De synes tydeligvis også innbyggerne, jamfør innbyggerundersøkelsen.

Oppsummering og vurdering:

Vedleggsrapporten til ØF-rapport 03/2016 gir god innsikt både i forhold egenvurdering kommunene har gjort og den drøftingen som Østlandsforskning gjør. Det anbefales spesielt å lese side 28 som er den egevalueringen som er gjort for Tolga. Den tar opp i seg alle de forhold kommunene har blitt bedt om å vurdere.

Alternativ 0 (fortsette som i dag):

Verken for Tolga spesielt eller for Nord-Østerdal generelt fremstår dette som noe reelt alternativ verken på kort eller lang sikt. Krav til kompetanse, spesielt nye mulige oppgaver

krever å finne løsninger i fellesskap. Det samme gjelder mot samlet samfunnsutvikling. Befolkningsutviklingen og dens sammensetning krever også å finne flere løsninger i fellesskap enn det man har i dag.

Alternativ 6K (ny kommune bestående av: Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal, Rendalen og Os):

6K alternativet er ikke et funksjonelt samfunnsutviklingsområde. Noen storkommune i Nord-Østerdal anses ikke som et fornuftig alternativ.

Med 11 639 km² i areal, blir 6K den største kommunen i landet slik kommuneinndelingen er pr. i dag. I motsetning til mange andre arealrike kommuner har 6K desentral bosetting i hele kommunen. Det vil gi betydelige utfordringer i tilrettelegging av tjenestetilbudet.

Alternativ 3K (ny kommune bestående av Tolga, Tynset og Alvdal):

Rent isolert sett kunne dette vært et reelt alternativ, som kunne gitt gunstige effekter på mange områder, både tjenestemessig og økonomiske. Avstand er heller ikke utfordrende i samme grad som med 6K. Det er også disse 3 kommunene som fremstår med sterkest tilknytning til Nord-Østerdal. For Rendalen og Folldal ville en eventuell ny kommune bestående av disse tre kunne blitt utfordrende. De ville vært avhengig av et samarbeid, men vil fremstått med svakere for handlingskort enn i dag. Reelt sett er det vel heller ingen andre enn Tolga som egentlig ønsket dette som et alternativ.

Vurdering:

Skulle man jobbet med alternativer som kunne resultert i en ny kommune måtte dette ha betydd at dette var noe alle reelt ønsket og hadde tro på. Det er nok litt undervurdert hvor omfattende det er å bygge en ny kommune. Det er håndtering av folk, systemer/rutiner og ikke minst det å bygge en felles organisasjonskultur. Selv om kommunene i denne regionen fremstår som forholdsvis homogene og samkjørt oppfatter rådmannen at det er betydelige kulturforskjeller både politisk og administrativt. Skulle man bygget en ny kommune måtte man brukt betydelige krefter for å samle seg om en felles organisasjonskultur. Og så er det jo slik at man ikke skulle ha stopp å levere tjenester om så var tilfelle. Men noen ny kommune er ikke reelt mulig i dag. Det finnes ikke noe grunnlag slik rådmannen fortolker situasjonen.

Da står vi igjen med et reelt alternativ slik rådmannen vurderer det 0+ (utvidet interkommunalt samarbeid):

Har vi et omfattende samarbeid i dag?

I fylkesmannens brev – framtidig utfordringsbilde i N-Ø, datert 02.05.2016, hevdes det blant annet at fjellregionen har mange interkommunale samarbeidsløsninger, og at dette ikke vil være problemfritt. Dette er en påstand rådmannen ikke uten videre er enig i. Vår region leverer jevnt over gode tjenester, og at dette skyldes blant annet gode interkommunale ordninger på en del områder. Levering av gode tjenester skjer med andre ord ikke på tross av, men på grunn av organiseringen interkommunalt.

Ser man på gjeldende oversikt over interkommunale samarbeidsordninger i Fjellregionen, kan dette ved første øyekast virke overveldende. Realiteten er vel mer at samarbeidene kun innbefatter en liten del av den totale kommunale oppgaveporteføljen.

Hva har vi lyktes med?

Et eksempel på et samarbeid som fremstår som vellykket er TATO (skolefaglig samarbeid mellom kommunene Tynset, Tolga og Alvdal). Dette er et strategisk nettverkssamarbeid. Dette er en samarbeidsform som sikrer den strategiske utviklingskapasiteten, men samtidig ivaretar nærhet til bruker. I denne løsningen er også økonomi og personal-styring tillagt den enkelte kommune. Man ser at dette kan være en type samarbeid som kan være relevant for andre tunge tjenesteområder som for eksempel pleie og omsorg og helse. Sett i forhold til fylkesmannens utfordringsbilde og bekymringer omkring de demografiske utviklingstrekk, vil denne tilnærmingen kunne være en mulig løsning. Så vil en videreutvikling av de eksisterende samarbeidsløsninger selvfølgelig være aktuelt. Status i dag er gode erfaringer med en rekke sentrale samarbeidsordninger som for eksempel barnevern og IKT.

Hva kan være mulige grep inn i framtiden for å løse de utfordringene vi står ovenfor?

Videreutvikling av det interkommunale samarbeidet vil være aktuelt og ønskelig fra regionens kommuner. En viktig tilnærming til dette, vil være å utvikle interkommunale samarbeidsløsninger som ivaretar demokratiske styringsprinsipper, hvor samtidig den strategiske utviklingskapasiteten ivaretas.

De store tjenestene som barnehage, skole, pleie/omsorg og helse, drives av den enkelte kommune. Mye at dette vil nok i all hovedsak forbli driftet av den enkelte kommune, forutsatt dagens kommunestruktur. Men også innen av mange av disse områdene vil det være behov for å se på felles løsninger og ta grep i fellesskap.

Denne rådmannen har ved en rekke anledninger pekt på at finnes til dels store styringsmessige utfordringer knyttet mot interkommunalt samarbeid. Dette gjelder både politisk og administrativt. Samarbeidene i dag, hvor de fleste faglig og kvalitetsmessige fungerer bra har oppstått og blitt til som følge av behov der og da. Det er lite helhet og samordning som ligger bak. Dette er ikke løsningen inn i framtiden som fordrer mer omfattende samarbeid slik rådmannen ser det. Det er spesielt inn mot det som kan kalles velferdssektoren at samarbeidsomfanget vil måtte øke. Krav og kompleksitet vil bli for stor for de fleste av kommunene i denne regionen av alene. Vi må også finne løsninger i fellesskap som gir økonomiske effekter. Kanskje ikke populært å høre, men ikke mindre nødvendig og relevant av den grunn.

Hvordan man skal organisere seg for å sikre mer helhetlig styring og arenaer for diskusjon vil ikke rådmannen komme med noen klar oppskrift eller forslag på nå. Dette må man diskutere i fellesskap, og dette arbeidet må starte så fort alle kommuner nå har gjort sine vedtak. Man har vel ikke tatt på seg en for stor spåhatt når man tror at det ender med vedtak om å utvikle det interkommunale samarbeide. Men et slikt vedtak må gis innhold og det må tas på alvor.

Denne regionen har gjort og gjør mye bra, også innen samarbeid. Vi er på vei inn i en ny tid. En ny tid som krever ny løsninger. Dagens løsninger alene er ikke svar på morgendagens utfordringer. Jeg tror vi har et valg og det er å løse dem i fellesskap. Det er kort vei fra å være en regionen som får til mye til å bli en som ender med mange og store utfordringer. Utfordringer som ikke løses av eventuelle skiftene regjeringer. Men tar vi grepene og finner de gode løsningene i fellesskap ville den regionen forbli en utviklende og god region å bo i, som vil levere tjenester av god og målrettet kvalitet.

Sluttrefleksjon:

Rådmannen synes at dette har vært en veldig interessant prosess. Samtidig må det være lov å være ærlig på det også har vært tungt. Det er forståelse for hele prosessen rundt kommunereform er veldig politisk og ideologisk. Det har medført at debatten har blitt veldig polarisert. Ja så polarisert at dette ikke har blitt debatt en del steder. Os er kanskje unntaket i denne regionen. Men da har det kanskje mer handlet om retning. For øvrig synes rådmannen at svakheten ellers i denne regionen har vært mangel på å ville diskutere hva dette reelt omhandler:

- Hvordan skal vi innrette oss for å kunne levere best mulig tjenester i framtiden
- Hvordan sikre god samfunnsutvikling og bygge gode lokalsamfunn
- Hvordan få dette til å skje innen rammen av den økonomien man har og de rammebetingelsene som eksisterer.

Nå har det blitt slik at vi må velge retning først og gi retningen innhold når vedtakene er gjort. Men det kreves stor innsats av samlet regionen når vi passerer 1. juli. Den vil kreve vilje, evne og gjensidig forståelse for at vi ikke er veis enda med dette arbeidet. Det blir mer riktig å si at da startet arbeidet for alvor.

Innstilling:

Kommunestyret i Tolga kommune fatter følgende vedtak i sak om kommunereform:

1. Tolga kommune består som egen kommune.
2. Tolga kommune gir sin tilslutning til videre utvikling av det interkommunale samarbeid i regionen
3. Regionrådet gis i oppdrag å nedsette en bredt sammensatt gruppe som jobber fram et forslag til hvordan man tar det interkommunale samarbeid videre. Man skal ha fokus på følgende:
 - a. Sikre god, demokratisk og overordnet styringsform for det interkommunale samarbeidet
 - b. Finne samarbeidsformer og arenaer som sikrer at man kontinuerlig diskuterer hva man skal samarbeid om og hvordan man skal gjøre det
 - c. Sikre bred medvirkning i dette arbeidet
4. Det videre arbeidet skal ha fokus på å sikre at kommunereformens 4 målsettinger ivaretas på en god måte.

Kommunestyret behandlet saken i møte 25.05.2016 :

Avstemning;

For rådmannens innstilling; vedtatt med 10 mot 5 stemmer.

Vedtak i Kommunestyret 25.05.2016:

3K – mulig sammenslåing av kommunene Tolga, Tynset og Alvdal skal inngå som en del av det grunnlaget man tar stilling til når sak om veivalg kommunestruktur behandles i kommunestyret i juni 2016.

Kommunestyret behandlet saken i møte 23.06.2016 :

Forslag fra gruppeledere og ordfører;

1. Tolga kommune vil bestå som egen kommune.
2. Tolga kommune vil utvikle det interkommunale samarbeidet som en alternativ løsningsstrategi for å besvare kommunereformens 4 målsettinger og Fylkesmannens utfordringsbilde.
3. Tolga kommune inviterer til at det i fellesskap utarbeides en skisse til hvordan en utvikling av det interkommunale samarbeidet kan skje. Skissen legges frem til behandling i kommunestyret. Viktige punkter i utviklingen av samarbeidet blir:
 - a. Komme frem til felles målsettinger og holdninger for hvordan et samarbeid kan motvirke en sentralisering av tjenester, gi likeverdige og gode tjenester til hele befolkningen, skape en positiv samfunnsutvikling, gi økt demokratisk styring og finne synergier for reduksjon av kostnader. Det er særlig oppgaver innen velferdssektoren med økte krav og økende innbyggerrettigheter som det er viktig å finne løsninger for.
 - b. Finne samarbeidsformer og arenaer som sikrer at man kontinuerlig diskuterer hva man skal samarbeide om og hvordan man skal gjøre det
 - c. Gjøre en vurdering av hvilke oppgaver som kan/vil løses alene, gjennom samarbeid med noen kommuner, og på et regionalt nivå. Denne diskusjonen må også løftes inn regionrådet for Fjellregionen.
4. Tolga kommune savner at Staten kommer med en samlet oversikt over hva som skal være kommunale og statlige oppgaver i fremtiden. Så langt har det kommet stykkevis og delt. Vi imøteser en bredere debatt om oppgavefordelingen.
En stadig økning av nye oppgaver uten fullfinansiering er uakseptabelt.

Det har vært liten interesse fra aktuelle nabokommuner om reelle forhandlinger om ny kommunestruktur/utarbeide intensjonsavtaler i denne fasen av reformen. Resultatene fra innbyggerundersøkelsen og manglende vilje og tro på et sammenslåingsalternativ underbygger vedtaket. «

Avstemning:

Rådmannens innstilling mot felles forslag; Felles forslag enstemmig vedtatt.

Vedtak i Kommunestyret 23.06.2016:

1. Tolga kommune vil bestå som egen kommune.
1. Tolga kommune vil utvikle det interkommunale samarbeidet som en alternativ løsningsstrategi for å besvare kommunereformens 4 målsettinger og Fylkesmannens utfordringsbilde.
2. Tolga kommune inviterer til at det i fellesskap utarbeides en skisse til hvordan en utvikling av det interkommunale samarbeidet kan skje. Skissen legges frem til behandling i kommunestyret. Viktige punkter i utviklingen av samarbeidet blir:
 - a. Komme frem til felles målsettinger og holdninger for hvordan et samarbeid kan motvirke en sentralisering av tjenester, gi likeverdige og gode tjenester til hele befolkningen, skape en positiv samfunnsutvikling, gi økt demokratisk styring og finne synergier for reduksjon av kostnader. Det er særlig oppgaver innen

velferdssektoren med økte krav og økende innbyggerrettigheter som det er viktig å finne løsninger for.

- b. Finne samarbeidsformer og arenaer som sikrer at man kontinuerlig diskuterer hva man skal samarbeide om og hvordan man skal gjøre det
- c. Gjøre en vurdering av hvilke oppgaver som kan/vil løses alene, gjennom samarbeid med noen kommuner, og på et regionalt nivå. Denne diskusjonen må også løftes inn regionrådet for Fjellregionen.

4. Tolga kommune savner at Staten kommer med en samlet oversikt over hva som skal være kommunale og statlige oppgaver i fremtiden. Så langt har det kommet stykkevis og delt. Vi imøteser en bredere debatt om oppgavefordelingen.

En stadig økning av nye oppgaver uten fullfinansiering er uakseptabelt.

Det har vært liten interesse fra aktuelle nabokommuner om reelle forhandlinger om ny kommunestruktur/utarbeide intensjonsavtaler i denne fasen av reformen. Resultatene fra innbyggerundersøkelsen og manglende vilje og tro på et sammenslåingsalternativ underbygger vedtaket